

TÓTH KÁROLY

A köztársasági elnök közvetlen választásáról

(Egy alkotmánybíróági döntés margójára)

Az Országos Választási Bizottság a 10/1999. (IV. 14.) OVB számú határozatával hitelesítette az országos népszavazásra irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát és az azon szereplő kérdést ("Kívánja-e Ön, hogy a köztársasági elnököt közvetlen módon a választópolgárok válasszák meg?"), lényegében a következő indokolással:

Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése taxatív felsorolásban tartalmazza azokat a tárgyakat, amelyekben népszavazás nem tartható. Olyan tárgykör, amely az Alkotmány valamely rendelkezését kifejezetten megemlíti, a hivatkozott (5) bekezdés c) pontjában található. Eszerint nem tartható népszavazás az Alkotmánynak a népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről. Az Alkotmány egyéb rendelkezéseiről tartandó népszavazást sem az említett, sem más rendelkezés nem zárja ki. Ebből pedig "a contrario" értelmezés szerint az következik, hogy az Alkotmányban szabályozott bármely más kérdés – amelyre nem vonatkozik kizáró ok – népszavazás tárgya lehet.

A köztársasági elnök választása tekintetében egyéb, a népszavazás lehetőségét kizáró okot az Alkotmány 28/C. (5) bekezdése sem tartalmaz. A 28/C. § (5) bekezdés d) pontja nem az egyes alkotmányos intézményekről, mint jogintézményekről általában (jelen esetben a köztársasági elnök választásának módjáról) tartandó népszavazást tiltja, hanem azt, hogy konkrét személyek megválasztása, megbízatásának megszüntetése stb., illetve konkrét intézmények megalakítása, átalakítása, megszüntetése kérdésében népszavazást lehessen tartani.

A határozat ellen benyújtott kifogások alapján az Alkotmánybíróság a 25/1999. (VII. 7.) AB sz. határozatával az OVB határozatát megsemmisítette és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasította.¹

¹ Az Alkotmánybíróságnak ez a határozata július 7-én megjelent a Magyar Közlöny 1999. évi 62. számában. A későbbiekben ennek fejezeteire/bekezdéseire utalok.

I.

Az Alkotmánybíróság a határozatának *rendelkező részében* megállapította:

"alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet; az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügydöntő népszavazással meg erősíthető".

Ezzel kapcsolatban néhány megjegyzés kívánczik:

1. Az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, hogy *"alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt rendben... történhet"* nem vitatható, evidens megállapítás. Módosításának "rendjét" általában minden alaptörvény – így a magyar is – meghatározza, attól eltérni "alkotmányosan" nem lehet, erre tehát helyesen mutatott rá az Alkotmánybíróság. E véleményét alátámasztandó, hivatkozott az *Alkotmány 24. § (3) bekezdésére*, amely szó szerint a következő:

"Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges".

Ez a hivatkozás önmagában helyes is, a problémát azonban az okozza, hogy ez az alkotmányi előírás *nem hatásköri szabály*, hanem kifejezetten *eljárési rendet* rögzít, nevezetesen azt, hogy ha az általános, *"rendes"* jogalkotási rend szerint az Alkotmány módosítását *magá az Országgyűlés* végzi, akkor azt milyen szavazataránnyal teheti. – Ez a szabály tehát csak az Alkotmány és a többi ("kétharmados" illetve a "közönséges"/"feles") *törvények rendszerében bír jelentőséggel*: mindössze annyit mond, hogy az Alkotmányt az Országgyűlés *a többi törvénytől eltérő eljárással (szavazati aránnyal) módosíthatja*. (Erre utal egyébként az idézett rendelkezés *"rendszerbeli"* elhelyezkedése is, hiszen az Országgyűlés *döntéshozatali módjai* között szerepel. Ezt az alább szó szerint közölt 24. § egyértelműen bizonyítja.²)

Ebből következik, hogy *nem vonatkozik* a népszuverenitás gyakorlásának arra a *kivételes formájára*, amely "kivételes megvalósulása eseteiben a képviseleti hatalomgyakorlás fölött áll" (ABH 1997. 331.) – Még implicit módon *sem foglal magába tartalmi tilalmat*, különösen nem olyan *hatásköri* korlátot, hogy az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.

Az Alkotmánybíróság határozata *rendelkező részének* ez utóbb idézett kitétele tehát logikailag semmiféle összefüggésben nincs, *nem következik az Alkotmány 24. § (3) bekezdéséből*.

A *népszavazás kérdése kapcsán* tehát *közömbös, érdektelen* az a szabály, hogy *ha az Országgyűlés kíván* Alkotmányt módosítani, akkor ahhoz mennyi képviselő igenlő szavazata szükséges, itt ugyanis a *kivételes esetről* van szó.

² Az Alkotmány 24. §-ának teljes szövege: "(1) Az Országgyűlés akkor határozatképes, ha a képviselőknek több mint a fele jelen van. (2) Az Országgyűlés a határozatait a jelen lévő képviselők több mint a felének szavazatával hozza. (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (4) Az Országgyűlés a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét."

Ide kívánczik az a megjegyzés, hogy az *Alkotmány* 24. § (3) bekezdése a mostani alkotmánybíróvási döntésben is *ellentmondásos* megítélést kap (az egyik helyen kifejezetten *eljárás*i, a másik helyen kifejezetten *hatásköri* szabálynak minősíti), nevezetesen:

"Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint." [V. fejezet 2. pont 4. bek. – NB. Az Alkotmánybíróóság az Alkotmány 19. § (3) bekezdésében foglalt rendelkezéseket hatásköri szabályoknak, a 24. § (3) bekezdését itt *eljárás*i szabályoknak minősíti!]

"Ebben az esetben tehát a népszavazás és nem az Országgyűlés határozza meg az érintett alkotmányi rendelkezés tartalmát, azaz a népszavazás az Országgyűlés helyett – annak az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében foglalt hatáskörét elvonva – módosítja az Alkotmányt." [V. fejezet 3. pont 2. bek.] – NB. Itt a 24. § (3) bekezdésének előírásai már *hatásköri* szabályoknak tekintendők!]

2. Másik megjegyzésem azzal kapcsolatos, hogy "Az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítás ügyszóval népszavazással megerősíthető".

A népszavazás "ügyszóval" jellege azt jelenti, hogy annak eredménye köti az Országgyűlést, azaz *nem hozhat* a népszavazás eredményétől eltérő, azzal *ellentétes tartalmú* döntést, tehát a *népszavazás eredménye végleges*.³

Ennek értékeléséhez fel kell még idéznünk az Alkotmánybíróóságnak egy másik megállapítását e határozat *indokolásából*. Az V. fejezet 1. pontjának első bekezdésében ugyanis arra hivatkozik, hogy

"... a népszavazás ... az Alkotmány keretei között a parlamenti hatalomgyakorlás kiegészítésére, annak befolyásolására szolgáló intézmény ... a hatalom képviselői gyakorlásának kiegészítésére, befolyásolására irányul, tehát komplementer jellegű [2/1993. (I. 22. AB határozat, ABH 1993. 33., 36-37.]"

Az Alkotmánybíróóság itt *nem tesz különbséget* az ügyszóval és a véleménynyilvánító népszavazás között. Ez *utóbbi* valóban a képviselői hatalomgyakorlás befolyásolására irányul, azaz befolyásolja, orientálja a parlamenti hatalomgyakorlást, ám az ügyszóval nem csupán "befolyásolja", hanem *kifejezetten köti* az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróóság határozata e részében annyiban aggályos, hogy nyitva hagyja a kérdést: mi történik, ha az Országgyűlést köti ügyszóval népszavazás eredménye *nem a megerősítés, hanem az elutasítás*⁴ a választópolgárok részéről ... Senki sem tilthatja meg a választóknak, hogy pl. az Országgyűlés által elfogadott alkotmány-módosítás ellen

³ Ez persze fölvet egy ennél jóval bonyolultabb alkotmányjogi problémát is, de mivel ez túlnő a most tárgyalt aktuális kérdésen, ennek részletezésétől itt most eltekintek.

⁴ Látszólag mellékes probléma a "megerősíthető" szó használata, ez az általában szokásos formula, de most ehhez valójában nagyon is érdemi konzekvenciák fűződnek. Ha ugyanis számításban vesszük a lehetséges másik változatot, azaz az "elutasítás" is, jóval nyilvánvalóbbá válik, hogy a népszavazás mennyire nem csupán kiegészítő, komplementer jellegű, hanem a *végleges döntés* meghozatalára szolgál. E kérdés ilyen erőteljes exponálására azért van szükség, mert az "elfogadás-elutasítás" dichotómiája "fordított változatban" is fölmerülhet. Írország alkotmánya szerint ugyanis ha a törvényt utólag népszavazásra bocsátják és a szavazók 33 1/3-ad %-a a törvényt ellenzi, akkor az nem írható alá és nem hirdethető ki ("népi vétő!") Ebben az esetben tehát úgy kellene fogalmazni, hogy "A parlament által elfogadott törvény ügyszóval népszavazással elutasítható?"

szavazzanak; vagy megfordítva: senki sem kötelezheti a szavazókat a "megerősítésre"! – Itt persze nem is ezekre a kérdésekre adott válasz a fontos, hanem az, hogy a közvetlen demokratikus forma ebben az esetben *egyáltalán nem komplementer*, nem kiegészítő jellegű, hanem a közvetettel *azonos jogi értékű*, azt lerontani is képes forma. Ha ugyanis a népszavazás "elvetné" a parlament által már elfogadott módosítást, ez azt eredményezné, hogy az nem lenne kihirdethető, érvényes jogszabály, mint ahogy ez kifejezetten meg is található az Alkotmány 26. §-ának (6) bekezdésében: "A népszavazásra bocsátott törvényt a köztársasági elnök csak akkor írja alá, ha azt a népszavazás megerősítette".

II.

Az Alkotmánybíróság határozatának *indokolása* további problémákat vet fel.

1. Az V. fejezet 2. pontjának 4. bekezdésében utal az indokolás arra, hogy

"Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása ... kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik... [1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 816., 819.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 220., 234.]"

Itt az az elvi probléma, hogy az Alkotmánybíróság a *saját maga döntéseire hivatkozik*, amik – bár nem vitásan erga omnes hatályúak, kétségtelenül jogforrási erejük, ám – *mégsem az Alkotmány előírásai!*

Emlékeztetnünk kell arra, hogy ez a *hatályos alaptörvényünk* némiképpen "*sajátos*" értelmezése. Az "*alkotmányozó hatalom*" *legalábbis megosztott* a közvetett és a közvetlen hatalomgyakorlás alapintézményei között; abban az esetben mindenképpen, amikor az *új alkotmányt népszavazásra* kell bocsátani, amint azt az 1989. évi XVII. tv. 7. §-a előírta.⁵ – Ennek megfelelően tehát *nincs alkotmányos alapja* a közvetlen hatalomgyakorlás, azaz a *népszavazás alkotmányozásból történő teljes és abszolút kizárásának*. Annál is kevésbé, mert az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény preambuluma szerint "a demokratikus hatalomgyakorlás része, hogy az ország sorsát érintő legfontosabb ügyek eldöntésében... a nép közvetlenül, szavazás útján is részt vehessen."

2. Ugyanitt ismétli meg az indokolás azt a számos alkalommal hangoztatott és idézett alkotmánybírói állásfoglalást, hogy "az Alkotmány ... népszavazással nem módosítható". Hozzáteszi, hogy

"A népszavazással kapcsolatos alkotmánymódosítás során az Országgyűlés, mint az alkotmányozó hatalom nem határozta meg a népszavazásnak az alkotmányozásban betöltött szerepét, azaz, nem bírálta felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet Alkotmányt módosítani."

Úgy vélem, szigorúan alkotmányjogi szempontból *soha fel sem merült a népszavazással történő alkotmánymódosítás kérdése*, tehát az Alkotmánybíróság az ilyen jellegű ügyek-

⁵ Eszerint "Az alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazás útján kell dönten." – Ezt a törvényt az 1998. évi III. törvény hatályon kívül helyezte és ez utóbbiban nem szerepel az alkotmány népszavazás általi „megerősítése”.

ben (vö. az országgyűlési ciklus megrövidítésével kapcsolatos AB-döntéssel is!) kétségtelenül konzekvensen, ám *hibás következtetésre jutott*, illetve tartott fenn.

Az Alkotmánybíróság a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban "megállapított követelményt, mely szerint népszavazással nem lehet Alkotmányt módosítani", az akkor hatályos, a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényre hivatkozva, annak alapján hozta meg. Úgy vélte: az *Alkotmányt a népszavazás módosítaná*, s ezt megengedhetetlennek tartotta. Ebben azonban tévedett, ugyanis az Alkotmányt *sohasem a népszavazás módosította volna, hanem maga az Országgyűlés*. Konzekvensen figyelmen kívül hagyott egy kétségtelenül szerény, látszólag súlytalan, ám ezekben az esetekben "ügydöntő" rendelkezést, nevezetesen azt, hogy *"Az Országgyűlés legközelebbi ülészakán határozatba foglalja a népszavazás eredményét"* [1989. évi XVI. tv. 24. § (3) bek.; ezt tekintettem "szigorúan alkotmányjogi szempontnak".] – Legyen egyértelmű: *nem a népszavazás oszlatta volna fel az Országgyűlést, módosította volna az Alkotmányt, hanem maga az Országgyűlés, azzal, hogy határozatba foglalta volna a népszavazás eredményét, ennél fogva ez, tehát a saját határozata* jelentett volna számára immár közvetlen kötelezettséget önmaga felosztatására vagy az Alkotmány módosítására. (Éppen emiatt nem is kellett "felülbírálni" az alkotmánybírói "követelményt"... erre később még visszatérek.) Témánk szempontjából ez azért releváns, mert *most sem a népszavazás módosítaná az Alkotmányt, hanem maga az Országgyűlés*, hiszen a ma hatályos Alkotmány 28/C. § (3) bekezdése szerint "Ha országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező". – Ez már önmagában is azt jelenti, hogy a népszavazás eredménye nem jogszabályi erejű döntés, nem valamiféle jogalkotási produktum, hanem az Országgyűlést döntésre kötelező választói állásfoglalás. Mindezek alapján *alkotmányjogilag megalapozatlan a "népszavazással történő alkotmánymódosítást"* emlegetni!

3. Ugyancsak V. fejezete 2. pontjának 4. bekezdése érinti az *alkotmányozó hatalom* problémáját, ám eléggé felszínesen:

"A szervezeti azonosság ellenére az Alkotmány rendelkezései alapján különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés a) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható."

Az Alkotmánybíróság tehát egyértelműen és kizárólag az Országgyűlést tekinti az alkotmányozó hatalom letéteményesének. – Az alkotmányozó hatalom problémája ennél persze némiképpen bonyolultabb, az azonban semmiképpen *sem vezethető le belőle*, hogy az alkotmány népszavazással nem módosítható.

Ismert olyan felfogás, mely szerint "az alkotmányozó hatalom kérdése nem azonos azzal, hogy az alkotmányt – mint normát – ki foglalja tételekbe, illetve empirikus akarati döntéssel ki fogadja el... Az alkotmányozó hatalom alanya a *nép*".⁶ – "Mára már az

⁶ Vö. Takács Albert: Alkotmányszemlélet és alkotmányváltozás. Jogtudományi Közlöny, 1989. június, 6. szám. 286. s. köv. p.

alkotmányozó hatalom létezése általánossá vált, azaz az alaptörvény elfogadásáról más dönt, mint aki vagy amely a rendes törvényeket elfogadja."⁷

Ennek kapcsán fel kell hívnunk a figyelmet egy olyan tendenciára, amely bizonyos, *legalapvetőbb alkotmányos kérdésekben* történő döntést nem csupán eljárásjogi szempontból (pl. speciális, minősített többség) választ el a rendes törvények meghozatalától, hanem *expressis verbis* kiemeli még az alkotmány módosítására egyébként jogosított szerv hatásköréből is. – Mindenesetre az iménti hivatkozások is jelzik: az alkotmányozó hatalom irányából közelítve alapkérdésünket, *nem lehet kizárni az alkotmányozásból* a közvetlen néprészvételt (s ez egyúttal az indokolás újabb problémáját veti föl).

4. Az V. fejezet 2. pontjának 5. bekezdése így szól:

"Az alkotmányozási eljárás nemzetközi áttekintése alapján is azt állapíthatta meg az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazás általában kiegészítő alkotmányozó hatalomként van jelen az alkotmányozás folyamatában; a népszavazás funkciója csaknem kizárólag a képviselőlet által elfogadott alkotmányszöveg megerősítése vagy elvetése."

Nagy kár, hogy az Alkotmánybíróság ehelyütt *nem hivatkozik* a "nemzetközi áttekintés alapján" egyetlen példára sem, ehelyett a kissé pontatlan, nem is eléggé meggyőző "csaknem kizárólag" kitétellel operál. – Ez meglehetősen nagyvonalú kezelése az adott kérdésnek, ám nem mulaszthatom el annak megemlítését, hogy *ez így nem egészen igaz*. Sőt, mint mindjárt utalok is rá: az alkotmányokban rögzített *alapkérdések* (mint pl. államforma-kormányforma, hatalommegosztás, hivatalos nyelv, felségjelvények, államszervezet alapintézményei stb.) olykor *kizárólag* népszavazással módosíthatók, azaz az alkotmány elfogadására és módosítására egyébként felhatalmazott *parlamentet is elzárja e döntésektől*. Ha pedig nem zárja el, az ilyen döntéseket rendszerint népszavazásra bocsátja. – Néhány példát a mondottakra *más államok hatályos alkotmányaiból* sorolok föl.

• *Bulgária:*

153. cikk. A Népgyűlés módosíthatja és kiegészítheti az Alkotmány valamennyi rendelkezését, azok kivételével, amelyek a Nagy Népgyűlés hatáskörébe tartoznak.

158. cikk. A Nagy Népgyűlés

1. új Alkotmányt fogad el;
2. dönt a Bolgár Köztársaság területének módosításáról és ratifikálja az ilyen módosítást előírányzó nemzetközi szerződéseket;
3. dönt az államfelépítés és az államigazgatás formájának megváltoztatásáról;
4. dönt az Alkotmány 5. cikke (2) és (4) bekezdésének, valamint az 57. cikke (1) és (3) bekezdésének megváltoztatásáról;
5. dönt az Alkotmány kilencedik fejezetének módosításáról és kiegészítéséről.

• *Csehország:*

9. cikk. (1) Az Alkotmányt csak alkotmányos törvénnyel lehet kiegészíteni vagy megváltoztatni.

⁷ Sári János: Alkotmányozó hatalom és a hatalommegosztás. Magyar Jog 1991. 10. sz. 579. p.

(2) A demokratikus jogállam lényeges kellékeinek megváltoztatása nem megengedhető.

(3) Jogi normák értelmezésével nem lehet jogszerűvé tenni a demokratikus állam alapjainak eltávolítását vagy veszélyeztetését.

● **Észtország:**

162. cikk. Az I. fejezet "Általános rendelkezések", valamint a XV. fejezet "Az Alkotmány módosításai" csak népszavazással módosíthatók.

● **Horvátország:**

2. cikk. ...

A Horvát Köztársaság Parlamentje (Szábor) és a horvát nép közvetlenül, önállóan, az Alkotmánnyal és a törvénnyel összhangban dönt:

- a Horvát Köztársaság gazdasági, jogi és politikai berendezkedéséről,
- természeti és kulturális javak megőrzéséről és azok felhasználásáról,
- a más államokkal való szövetségekbe tömörülésről.

● **Lettország:**

77. Ha a Saeima az Alkotmány első, második, harmadik vagy hatodik cikkelyét módosítja, akkor eme módosítások törvényerőre emelkedéséhez referendum kiírása szükséges.

● **Litvánia:**

9. cikk. (1) A népet és az államot érintő legfontosabb kérdésekben referendumnak kell döntenie.

148. cikk. (1) Az Alkotmány 1. cikkének rendelkezését, mely szerint a Litván Állam független demokratikus köztársaság, csak referendum módosíthatja, melyen a módosítás érvényességéhez a litván szavazók legalább háromnegyedes többségére van szükség.

(2) Az I. fejezet (A Litván Állam) és a XIV. fejezet (Az Alkotmány módosítása) rendelkezéseit csak referendum módosíthatja.

● **Oroszország:**

135. cikk. (1) Az Orosz Köztársaság Alkotmányának I, II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezéseket a Szövetségi Gyűlés nem vizsgálhatja felül.

(2) Ha az Orosz Föderáció Alkotmányának I, II. és IX. fejezetében foglalt rendelkezések felülvizsgálatára vonatkozó javaslatot a Szövetségi Tanács összes tagjának és az Állami Duma összes képviselőjének háromötöde támogatja, akkor a szövetségi alkotmány(erejű) törvénynek megfelelően össze kell hívni az Alkotmányozó Gyűlést.

(3) Az Alkotmányozó Gyűlés vagy megerősíti az Orosz Köztársaság Alkotmányának változatlanul hagyását, vagy kidolgozza az Orosz Föderáció új Alkotmányának tervezetét, amelyet az Alkotmányozó Gyűlés összes tagjának kétharmados szavazattöbbségével fogad el, vagy össznépi szavazásra bocsátják. Az össznépi szavazás alkalmával az Orosz Föderáció Alkotmányát elfogadottnak kell tekinteni, ha mellette szavazott a szavazásban részt vett választók több mint fele, azzal a feltétellel, hogy a választóknak több mint fele szavazott.

○ *Románia:*

148. § (A módosítás korlátai)

(1) Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.

(2) Úgyszintén semmiféle módosítás nem hajtható végre, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságjogainak vagy ezek garanciáinak a megszüntetése.

[Forrás: *Kelet-Európa új alkotmányai.* (Szerk. Tóth Károly) Sik Kiadó, Bp. 1997.]

Az iménti példákból kirajzolódik az alapvető alkotmányos intézményeknek egy olyan köre, amelyek *nem változtathatók meg az alkotmánymódosítás szokásos rendjében.* Ezekben az ügyekben *szervezetileg is elkülönül* valamiféle "*abszolút*", "*elsődleges*" alkotmányozó hatalom az alkotmány módosítására jogosítottól, általában a *parlamenttől.* Ezekben az ügyekben a döntést *kizárólag népszavazás* (referendum), vagy pedig az e célra választott alkotmányozó gyűlés (Nagy Népgyűlés, Alkotmányozó Gyűlés) hozhat, az alkotmányozás körébe tartozó egyéb kérdések ezekhez képest "*másodlagosnak*" tekinthetők, hiszen azokat a törvényhozó parlament – még ha speciális eljárás keretében is, de – módosíthatja. Egyáltalán nem támasztható tehát alá "*nemzetközi áttekintés alapján*" az a kitétel, hogy más államokban a népszavazás kiegészítő alkotmányozó hatalomként van jelen az alkotmányozás folyamatában; a népszavazás funkciója "*csaknem kizárólag*" a képviselőlet által elfogadott alkotmányszöveg megerősítése vagy elvetése.

Az nem lehet kétséges, hogy ez az "*abszolút*" alkotmányozó hatalom a népet illeti – *népszavazás formájában.* Ehhez képest az alkotmányozó gyűlés hatásköre természetesen lehet *általános,* mindenre kiterjedő, ha erre a választóktól *ilyen felhatalmazást* kapott, de lehet *korlátozott is;* azaz a felhozott példákban szereplő alapkérdésekben csak akkor dönthet, ha erre kifejezett, *konkrét felhatalmazása* van. Ez egyértelműen Bulgária alaptörvényében szerepel:

"162. cikk. (1) A Nagy Népgyűlés az Alkotmány csak azon kérdéseiben dönt, amelyek eldöntése céljából választották meg.

(3) A Nagy Népgyűlés megbízatása megszűnik, miután az végérvényesen határozott azokban a kérdésekben, amelyek céljából megválasztották."

Az alkotmánymódosításból kiemelt, "*abszolút*" tárgyak köre taxatív *általában nemigen határozható meg.* Hasonlóan az alapvető jogok katalógusához, itt sem állíthatók fel egzakt ismérvek, amelyek alapján megállapíthatók lennének az alkotmánymódosítás "*határai*", hanem abból kell kiindulni, amit az alaptörvények ilyenként rögzítenek. Az idézett alkotmányi rendelkezésekből ezek pontosan kiolvashatók.

Ezzel kapcsolatban arra kell föl hívni a figyelmet, hogy más államok alaptörvényei a *miénktől jóval pontosabban* határozzák meg módosításuk módját, illetve a módosításból abszolút módon kizárt kérdéseket. *Alkotmányunk* ilyen *hiányosságai* miatt kellett az OVB-nek a megtámadott és ennek alapján megsemmisített határozatot hoznia, s felfő, hogy a *hiányzó védelmi eszközök pótlására az Alkotmánybíróság sem jogosult.* Ez ugyanis már egyáltalán *nincs összhangban az Alkotmánybíróság "alkotmányos jogállásával és rendeltetésével".*

5. Az indokolás V. fejezete 2. pontjának 6. bekezdése azt mondja ki, hogy

"az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés hatáskörét".

Nos, itt teljesebb ki az Alkotmánybíróságnak az az álláspontja, amelyre előbb már úgy hivatkoztam, hogy *"nincs alkotmányos alapja a közvetlen hatalomgyakorlás, azaz a népszavazás alkotmányozásból történő teljes és abszolút kizárásának"*, illetve a népszavazás *"kiegészítő, komplementer jellegűvé"* nyilvánításának. – Az Alkotmánybíróság határozatának indokolásában itt újabb elem jelenik meg: a *hatáskörelvonás tilalma*.

A népszavazásnak az *"Országgyűlésre kötelező voltára"* – s emiatt *hatáskörelvonásra* – hivatkozni *ellentétben az Alkotmánnyal*. A 28/C. § (3) bekezdése szerint ugyanis *"Ha országos népszavazást el kell rendelni, az eredményes népszavazás alapján hozott döntés az Országgyűlésre kötelező"*. Erre tekintettel *minden ügödöntő népszavazás elvonja az Országgyűlés hatáskörét*, mégpedig azért, hogy az egyébként országgyűlési hatáskörbe tartozó kérdésekben nem az Országgyűlés, azaz a hatáskör birtokosa, hanem más (a szavazó polgárok összessége népszavazás útján) hoz döntést, s ez az *"Országgyűlésre kötelező"*. Az ügödöntő népszavazás esetén ugyanis minden, a szavazók elé terjesztett kérdés csak olyan előzetes *javaslatnak* tekinthető, amelyről az *érdemi döntést a szavazók hozzák meg*. – Itt tehát a hatáskör *"elvonására"* maga az Alkotmány ad lehetőséget, ezért erre elutasítási okként hivatkozni nem megalapozott.

Egyébként az olyan értelmezés, hogy *"nem írható ki választópolgári kezdeményezésre olyan népszavazás, amely az Országgyűlésre kötelező volta miatt elvonná az Országgyűlés hatáskörét"*, nem csupán alkotmány módosítására irányuló konkrét állampolgári kezdeményezést, hanem minden ilyen jellegű kezdeményezést annullál, hiszen mindegyik *"elvonja"* a legfelsőbb népképviselői szerv hatáskörét, márpedig az Alkotmány 28./B. § (1) bek. szerint *"Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet."* – Valószínű, nem felel meg az Alkotmánybíróság *"alkotmányos jogállásának és rendeltetésének"*, ha egyedi döntéseivel *en bloc kiiktat a hatályos Alkotmányban szereplő egyes demokratikus intézményeket*. Ilyen értelmezés mellett ugyanis – függetlenül mindenféle más taxációtól – elvileg sem képzelhető el olyan kérdés, amely eredetileg az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ám kötelező népszavazás esetén ne vonná el annak hatáskörét.

6. Az indokolás V. fejezete 4. pontjának 2. bekezdése a népszavazásból az Alkotmány által kifejezetten *kizárt (tiltott) kérdések* problémájával foglalkozik. Ezzel kapcsolatban leszögezi:

"Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban az Alkotmányból – a taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívül – a népszavazásnak más korlátai is levezethetők."

A *"taxatív felsorolás"* a jogi terminológiában olyan *jogalkotási technikát* jelent, amelynek révén a jogalkotó részletesen, mindenre kiterjedően, konkrétan felsorolja azokat a kérdéseket, körülményeket stb., amelyeket kötelezően alkalmazandónak ítél az adott jogviszonyban, amelyektől eltérni nem lehet. – Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésében foglalt *"taxáció"* köti az Alkotmánybíróságot is, ennél fogva nincs tehát alkotmányos alapja annak, hogy a taxatív felsorolt ügyeken kívül *"más korlátokat is levezessen"*. Annál is kevésbé formálhat erre jogot az Alkotmánybíróság, mint az Alkotmány általá-

nosan kötelező értelmezésére jogosított testület, mert az Alkotmány – illetve a jogalkotói akarat – maga tér ki az Alkotmány módosítására irányuló népszavazás korlátaira, amikor kimondja: "Nem lehet országos népszavazást tartani az Alkotmány népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről" [28/C. § (5) bek. c) pont]. – Minden olyan más korlát, amelyet az Alkotmánybíróság vezetne le, a *taxáció kibővítése*, ezáltal olyan, az Alkotmány szövegétől és a jogalkotói akaratától történő elszakadás lenne, amely nem lenne összhangban az Alkotmánybíróság "jogállásával és rendeltetésével". Természetesen az ilyen álláspontja segítheti majd az Országgyűlést, de az Alkotmánybíróság az alkotmányozást nem veheti át. Másrészt – mint az előbb már utaltam rá – nem feladata, hogy az Alkotmányból egyébként valóban hiányzó *védelmi rendszert* eseti döntéseivel "pótolja" vagy pótolni igyekezzék.

Megjegyzem, hogy a taxáció és az egyéb levezethető korlát viszonyáról maga az Alkotmánybíróság mondta ki egy korábbi, a 2/1993. (I. 22.) AB határozatának rendelkező részében illetve ennek II. fejezete 4. pontjában a következőket:

"Az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványnak arra irányuló részét, hogy az Nsztv-ben megállapított, a népszavazás elrendelését kizáró okokon kívül, alkotmányértelmezéssel – az Országgyűlés feloszlásának kimondásán túl – további kizáró okokat fogalmazzon meg. Az Alkotmánybíróság már 31/1990. (XII. 18.) AB határozatában kifejtette, hogy nem vállalja magára a törvényhozó felelősségét. A népszavazásra bocsátható kérdések körének meghatározása – az Alkotmány 19. § (5) bekezdése alapján – az Országgyűlés joga."

Ugyane határozat IV. fejezetében pedig a következők állnak:

"Az Alkotmánybíróság az értelmezés során megállapította, hogy az 1989-ben elfogadott jogállami Alkotmány előtt alkotott Nsztv-nek a népszavazásra bocsátható kérdések körét rendező szabályai nincsenek összhangban a hatalommegosztás elvére épülő új alkotmányi előírásokkal. Az Alkotmánybíróság – élve az Abtv. 21. § (7) bekezdésében kapott felhatalmazással – az indítvány kapcsán, de annak kereteit túllépve, hivatalból megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség fennállását és felhívta az Országgyűlést jogalkotói feladatának teljesítésére. A népszavazás intézményének újraszabályozása során – az Országgyűlés feloszlásának kimondásán kívül is – indokolt megvizsgálni az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket abból a szempontból, hogy azok népszavazásra bocsátása összeegyeztethető-e az Alkotmány rendelkezéseivel"

Hadd emlékeztessenek: a most idézett AB-határozat 1993-ban keletkezett.

Ezt követően viszont az Országgyűlés "a népszavazás intézményének újraszabályozása során", azaz az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. tv-ben – amelybe beépítette az Országgyűlés népszavazás útján történő feloszlásának tilalmát – megvizsgálta "az Országgyűlés hatáskörébe tartozó ügyeket abból a szempontból, hogy azok népszavazásra bocsátása összeegyeztethető-e az Alkotmány rendelkezéseivel". Ennek eredményeként kerültek be az Alkotmányba azok a további korlátozások, amelyek újabb kivételeket jelentenek a népszavazásra bocsátható kérdések köréből. Ez az új szabályozás [hatályos Alkotmány 28/C. § (5) bek.] jelentősen bővítette a tilalmi kört, a következőképpen:

"Nem lehet országos népszavazást tartani:

- a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról;*
- b) hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról;*
- c) az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseiről;*
- d) az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről;*
- e) az Országgyűlés feloszlásáról;*
- f) a Kormány programjáról;*
- g) hadiállapot kinyilvánításáról, rendkívüli állapot és szükségállapot kihirdetéséről;*
- h) a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról;*
- i) a helyi önkormányzat képviselő-testületének feloszlásáról;*
- j) közkegyelem gyakorlásáról."*

Mint említettem, ezt felsorolást az Alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény állapította meg. Érdemes idéznünk ennek indoklásából:

"A módosítás több európai ország alkotmányához hasonlóan, az Alkotmányban kívánja megjeleníteni a népszavazás fajtáira, a népszavazás kezdeményezésére jogosultakra, a tiltott tárgyakra, a népszavazás eredményességére vonatkozó legfontosabb szabályokat."

Nem egészen alaptalan annak feltételezése, hogy az Alkotmánybíróság a "taxatív módon felsorolt tiltott kérdéskörökön kívüli más korlátok" levezethetőségét arra tekintettel tartotta lehetségesnek, hogy az indoklás *nem taxációt*, hanem *"legfontosabb szabályokat"* említ. – Csakhogy az indoklás a továbbiakban erre kifejezetten visszatér:

"A törvény – az Alkotmánybíróság említett határozatában⁸ megfogalmazott követelményeknek megfelelően – kiszélesíti és egyúttal pontosítja az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgyakra a körét, amelyekben nem lehet népszavazást kezdeményezni és tartani."

Az indokolásnak ez utóbbi megállapítása egyértelművé teszi, hogy itt "kiszélesítő és pontosító" taxációról, nem pedig "példálózó felsorolásról" van szó, ennek fényében különösen nehezen értelmezhető tehát, miért jelenik meg ismét a taxatív felsoroláson kívüli "más levezethető korlátok" problémája.

III.

1. Mivel az Országgyűlés a 2/1993. (I. 22.) AB határozatot követően szabályozta újra a népszavazásra bocsátható kérdések körét illetve tilalmát, az erről szóló törvény hatályba lépésétől kezdve megszűnt a jogi alapja a korábbi alkotmánybírósági határozatokra hivatkozásnak, tehát attól kezdve ismét kizárólag az Alkotmány szabályai az irányadók illetve kötelezők az Alkotmánybíróságra is. – Ezért meg lehetőségen sajátos az a

⁸ A 2/1993. (I. 22.) AB határozatról van szó.

már idézett megközelítés, hogy "az Országgyűlés *nem bírálta* felül az Alkotmánybíróság által a 2/1993 (I. 22.) AB határozatban megállapított követelményt". Az Országgyűlés ezúttal az Alkotmányt módosította, amire a hatásköre kiterjedt. Nem kell(ett volna) külön "felülbírálnia" a korábbi alkotmánybírósági döntéseket, sem az azokban megállapított követelményeket. Félő, hogy ezt magának az Alkotmánybíróságnak kell(ett volna) megtennie éppen az Alkotmány módosítására tekintettel.

2. Mivel az alkotmánymódosítás során a jogalkotó Országgyűlés az Alkotmány rendelkezései közül bizonyos alapintézmények népszavazással történő módosítását nem, hanem *taxatív* felsorolásában *expressis verbis* az Alkotmánynak csak "népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló rendelkezéseit" zárta ki, más alkotmányi előírások "megváltoztatását" nem, ezért *szigorúan szakmai-alkotmányjogi szempontból nem lehet alkotmányellenesnek tekinteni a köztársasági elnök közvetlen választására irányuló népszavazási kezdeményezést.*

3. Itt talán nem érdektelen idézni egy, ennek az ügynek a kapcsán megfogalmazott véleményt:

"Az, amire a cselekvőnek nincs hatásköre, nem kell külön megtiltani. A köztársasági elnöknek sem tiltja az Alkotmány, hogy beleírjon a hozzá kihirdetésre megküldött törvénybe, ezt mégsem teheti meg. Az 1997. évi LIX. törvény nem érintette az Alkotmánybíróság 2/1993. sz. határozatában foglalt tiltó rendelkezést. Az ellenkező következtetés azt jelentené, hogy a választópolgárok egynegyede népszavazás útján eltörölhetné az Alkotmánybíróságot, megváltoztathatná Magyarország fővárosát, sőt akár az államformáját is."

Nos, e sodró lendületű érveléssel csak részben lehet egyetérteni.

a) A köztársasági elnöknek bizony *tiltja* az Alkotmány, hogy beleírjon a hozzá kihirdetésre megküldött törvénybe, amikor a 26. § (1) bek.-ében úgy rendelkezik, hogy a köztársasági elnök a hozzá megküldött törvényt *aláírja* (NB. *nem átírja!*)

b) Korábban már szó volt róla, hogy mennyiben érintette az Alkotmányt módosító törvény a 2/1993. AB határozatot.

c) Az Alkotmánybíróság népszavazás útján történő *eltörlését szintén tiltja* alaptörvényünk, amikor kimondja, hogy "Nem lehet országos népszavazást tartani ... az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntetési) kérdésekről" [28/C. § (5) bek. d) pont]. – Márpedig az Alkotmánybíróság "eltörlése" szervezet-megszüntetés lenne...

d) Sajnos, úgy vélem, az Alkotmány nem tiltja Magyarország fővárosának, sőt államformájának népszavazással történő megváltoztatását sem. – Horribile dictu: kifejezetten meg kell tiltani, ha a jogalkotó úgy akarja, hogy valamiről ne dönthessen más (pl. esetünkben a választók népszavazással). Erre szoktuk idézni a jelenleg hatályos francia alkotmány 89. cikkének (5) bekezdését, amely szerint "A köztársasági államforma nem képezheti módosítás tárgyát." Hasonló előírást idéztem korábban *Románia* alkotmányának 148. §-ából (*A módosítás korlátai*) is.

*

Mivel az Alkotmány értelmezésére az Alkotmánybíróság jogosult és döntése mindenkire kötelező, az Országos Választási Bizottság az 1999. július 29-én meghozott

18/1999. (VII. 29.) OVB sz. határozatában az aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítését megtagadta.

KÁROLY TÓTH

ON DIRECT PRESIDENT'S ELECTION

(Summary)

National Election Committee (NEC) has confirmed a request to collect civic signatures for direct president's election in Hungary.

This decision of NEC was annulled by Constitutional Court, saying that it is forbidden to enforce direct president's election by referendum.

Author analyses this decision of Constitutional Court, showing its contradiction and lines up some arguments, thinking, that Constitutional Court's decision is faulty, so it would be constitutionally to hold a referendum on direct president's election.